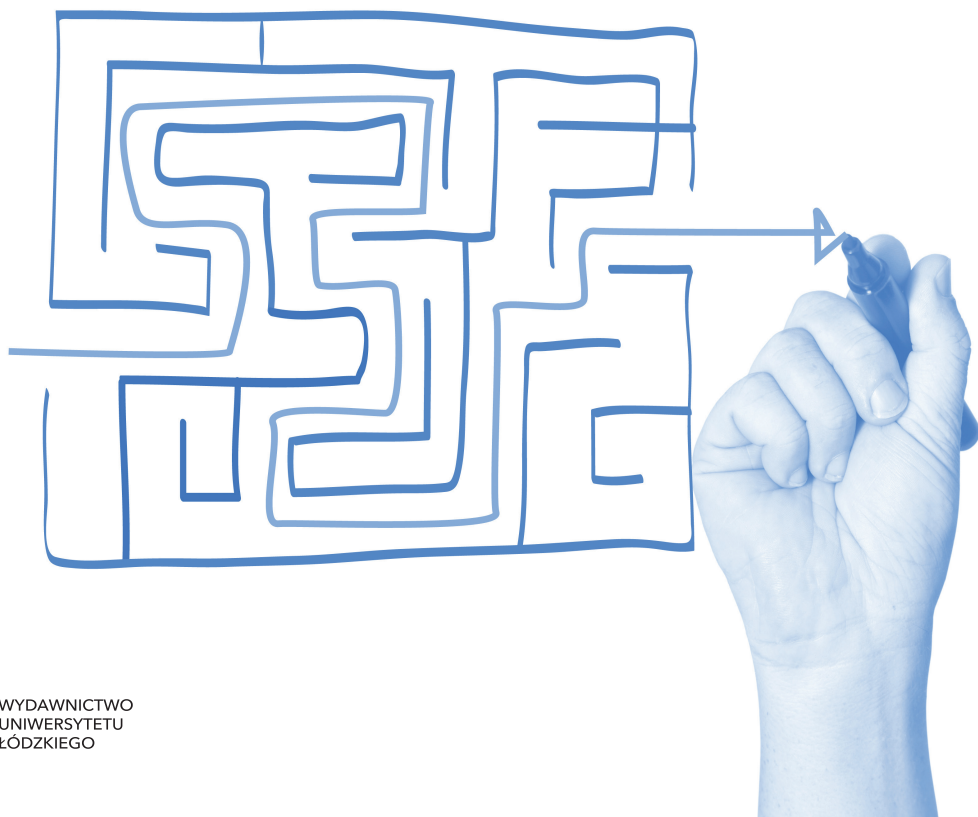


Ekonomia

Samorządowa polityka społeczna

Wyzwania i działania

pod redakcją Justyny Przywojskiej



Aleksandra Strojna¹

Teoria i geneza polityki społecznej

Abstrakt: Celem artykułu jest próba wyjaśnienia pojęcia i zakresu działania polityki społecznej. Przedstawiono w nim genezę polityki społecznej oraz opisano jak kształtowała się ona w Polsce po I wojnie światowej. Dodatkowo zaprezentowano najpopularniejsze modele polityki społecznej.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, polityka socjalna, kwestie społeczne, pomoc społeczna.

Wprowadzenie

Polityka społeczna wywodzi się z działalności charytatywnej kościołów i gmin na rzecz ubogich i bezdomnych. Z czasem, w odpowiedzi na problemy społeczne państwo musiało ustalić zasady pomocy dla osób dotkniętych biedą czy bezdomnością. Wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym zaobserwowano nowe zjawiska tj. bezrobocie, uzależnienie od alkoholu i narkotyków, zwiększające się strukturalne ubóstwo miejskie i wiejskie oraz pojawiający się problem niepełnosprawności. Zaszła konieczność rozwiązania tych problemów przez instytucje sektora publicznego, ponieważ siły instytucji charytatywnych były niewystarczające². Artykuł ma na celu przybliżenie czytelnikowi zagadnienia polityki społecznej, w jakich sferach życia społecznego możemy spotkać się z tym pojęciem oraz czym się charakteryzuje. Na początku należałoby zastanowić się jak możemy rozumieć termin – *polityka*, od kiedy możemy mówić o tym zagadnieniu. Należy również zdefiniować termin jakim jest *polityka społeczna*.

Polityka jest to pojęcie, które współcześnie należy do języka potocznego, występuje również w naukach społecznych. W rozumieniu potocznym polityka oznacza: umiejętność sprawowania władzy publicznej; działania rządu; zdolność mobilizowania członków zbiorowości do wspólnego wysiłku na rzecz celów społecznych i zyskiwania ich posłuchu dla decyzji władzy; umiejętność skutecznej realizacji wyznaczonych celów społecznych w podzielonym, zróżnicowanym społeczeństwie³. Według Arystotelesa *polityka* rozumiana była jako osiągnięcie szczęścia, stan pełnego, racjonalnie uzasadnionego zadowolenia i satysfakcji z własnego życia. Niccolo Machiavelli uważał, że *polityka* jest to dążenie do zdobycia i umocnienia władzy. Max Weber termin ten tłumaczył jako dążenie do udziału we władzy albo do wywierania wpływu na podział władzy – jest to klasyczna definicja nauk społecznych⁴.

¹ Studentka kierunku Polityka Społeczna, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

² A. Kurzynowski, *Polityka społeczna*, SGH, Warszawa 2001, s. 9.

³ www.encyklopedia.pwn.pl, dostęp: 07.01.2015.

⁴ Tamże s. 10.

Termin polityka z greckiego wyrazu *politiká* oznacza, to co dotyczy życia społecznego jak i ściśle określony zakres zajęć, takich jak: uczestnictwo w naradach, zgromadzeniach, wyborach, wyrokach sądowych. Zajęcia te skierowane były do *polites* obywateli greckiej wspólnoty *polis* [miasto, społeczność]. Początkowo termin polityka nie był używany jako pojęcie ogólne, ale pochodził od nazwy własnej greckiej formy życia zbiorowego.

Pojęcie polityki społecznej oznacza zarówno dyscyplinę naukową, jak i praktyczną działalność podmiotów państwa, realizujących jej cele i zadania. Polityka społeczna jako dyscyplina naukowa rozumiana jest jako naukowa teoria oraz określenie metodologii i metod badawczych, zajmujących się takimi zagadnieniami jak potrzeby materialne i duchowe człowieka oraz grup społecznych w określonym czasie. Po II wojnie światowej polityka społeczna stała się przedmiotem zainteresowania, analizy teoretycznej oraz dociekań o charakterze empirycznym⁵. Cytując Ludwika Krzywickiego: „Naczelnym przedmiotem nauki polityki społecznej jest badanie rodowodu kwestii społecznej. Kwestia społeczna to zbiór negatywnych zagadnień socjalnych. Kwestia społeczna istnieje w każdej epoce, ale zmienia się jej zewnętrzny charakter.” Polityka społeczna stanowi jedną z nauk społecznych ściśle związanych m.in. z ekonomią, socjologią, psychologią, demografią i prawem. Ma również związek z dyscyplinami naukowymi, które nie należą do nauk społecznych tj. medycyna pracy, urbanistyka, ergonomia⁶. Ekonomiści badają politykę społeczną pod względem teorii zachowań ekonomicznych i mechanizmów rządzących gospodarką. Socjolodzy badają ją w kontekście porządku społecznego, struktury, kultury społecznej oraz teorii życia społecznego. Prawnicy badają treść zawartą w prawie. Politolodzy analizują zależności między polityką społeczną a polityką w sensie dążenia do władzy⁷. Według Gösta Espinga-Andersena polityka społeczna jest to „...sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i ich sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)”. Z kolei Jan Danecki jest zdania, że „w ujęciu najszerszym rozumie się politykę społeczną jako umiejętność wyboru podstawowych celów rozwoju społecznego na bliższą i dalszą metę i ustalenia – zgodnie z nimi – kryteriów oceny bieżącej działalności publicznej. W węższych ujęciach polityka społeczna rozumiana jest jako działalność bezpośrednio organizująca poprawę warunków pracy i życia, lub też jako sztuka regulowania stosunków społecznych w mniejszej i szerszej skali”⁸.

Polityka społeczna dość często rozumiana jest w wąskim zakresie, mylona z pomocą społeczną, będącą w istocie instytucją polityki społecznej, jedną z jej gałęzi. Działa na rzecz osób i rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji życiowej i nie są w stanie same rozwiązać swoich problemów wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia⁹. Kolejnym mylnym rozumieniem polityki społecznej jest stawianie

⁵ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna* PWN, Warszawa 2009, s. 30.

⁶ W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, GWSH, Gdańsk 2002, s. 8–9.

⁷ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka...*, s. 30–31.

⁸ J. Supińska, *Debaty o polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 14–15.

⁹ www.encyklopedia.pwn.pl/haslo/pomoc-spoeczna, dostęp: 07.01.2015.

jej na równi z zagadnieniem polityki socjalnej. Pojęcie polityki socjalnej jako pierwszy wprowadził W.H. Riehl w 1854 r. W 1872 r. na trwałe zaistniał w Niemczech Związek Polityki Socjalnej. Składał się on z uczonych z dziedziny historii i ekonomii. Analizowali oni ówczesną rzeczywistość, dostrzegając związek między sytuacją ekonomiczną kraju a kwestią socjalną¹⁰. Polityka socjalna jest częścią polityki społecznej, przyjmuje rolę instrumentalną, jest jednym z jej środków działania. Jej celem jest poprawa materialnych warunków bytu grup najbardziej potrzebujących, najbiedniejszych oraz łagodzenie kwestii socjalnych poprzez takie środki jak świadczenia społeczne. „Podczas gdy polityka socjalna (Sozialpolitik) ma za przedmiot godne warunki pracy (prawo pracy) i ochronę dochodów (zabezpieczenie społeczne) grup społecznych, polityka społeczna (Gesellschaftspolitik) zmierza do uporządkowania procesu społecznego, co umożliwia mu samodzielne spełnianie funkcji realizowania dobra ogółu w stosunku do społeczeństwa i jego poszczególnych grup” (Otto Kraus 1964)¹¹. Celem polityki społecznej jest postęp społeczny, równowaga społeczna, porządek społeczny, dobro wspólne, harmonia między celami osobistymi i społecznymi poprzez środki ekonomiczne, prawne, informacyjne i kadrowe¹². Polityka społeczna jest to celowa działalność państwa oraz innych organizacji, która ma na celu zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie bezpieczeństwa w państwie. Julian Auleytner jest zdania, że polityka społeczna posiada dwa podstawowe znaczenia. Z jednej strony, jest to działalność państwa, organizacji samorządowych i pozarządowych, które działają na rzecz poprawy położenia materialnego, asekuracji przed zagrożeniami życiowymi oraz wyrównania szans życiowych grup społecznie i ekonomicznie najsłabszych¹³ (aktywność praktyczna). Z drugiej strony, polityka społeczna określana jest jako dyscyplina naukowa (aktywność badawcza/naukowa). „Wywiązywanie się przez państwo z przyjętych funkcji w zakresie zabezpieczenia bytu obywatela określa się mianem polityki socjalnej. Zapewnienie mu pomyślnej ciągłości rozwoju staje się zadaniem podstawowym polityki społecznej¹⁴”.

Geneza polityki społecznej

Już starożytność i średniowiecze charakteryzowały się swoimi prawami. Polityka była oparta na źródłach z praw natury lub woli sił nadprzyrodzonych. Służyła uzasadnianiu nierównoprawnych podziałów na uprzywilejowanych rządzących i podporządkowanych ich interesom poddanych. Nowożytność odzwierciedla procesy demokratyzacji sprzyjające obiektywizacji poglądów na genezę i społeczną rolę polityki i polityków. Termin „polityka społeczna” powstał na przełomie XVIII/XIX w. po raz pierwszy użył go Charles Fourier – francuski filozof, zwolennik tworzenia wspólnot zwanych falanste-

¹⁰ J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 43.

¹¹ J. Supińska, *Debaty o...*, s. 14.

¹² www.rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicieps.pdf, str 6, dostęp: 07.01.2015.

¹³ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna...*, s. 10–11.

¹⁴ J. Orczyk, *Polityka społeczna, uwarunkowania i cele*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008, s. 8.

rami¹⁵. Jednak za twórcę polityki społecznej uznaje się Kanclerza Niemiec Ottona von Bismarck'a. Był on niemieckim politykiem, inicjatorem trzech rodzajów obowiązkowego ubezpieczenia¹⁶:

- ubezpieczenie na wypadek choroby (1883),
- ubezpieczenie od wypadków przy pracy (1884),
- ubezpieczenie w razie starości i inwalidztwa (1889).

Te działania zapoczątkowały w Europie systemową ochronę ludzi. Praktyka i nauka niemieckiej polityki społecznej miały wpływ na kształtowanie się polskiej myśli naukowej w dziedzinie polityki społecznej. Zarys państwa opiekuńczego w Polsce możemy odszukać w Konstytucji 3 Maja z 1791 roku, np. prawo równości społecznej (równość w obrębie danego stanu)¹⁷. W Polsce Franciszek Skarbek (1792–1866) uznawany był za prekursora polityki społecznej. W swoich pracach podkreślał rolę pracy w tworzeniu własnego dobra i bogactwa kraju, podnosił problem ubóstwa i potrzeby alokacji funduszy do zaspokajania potrzeb zbiorowych¹⁸. Kiedy Polska była pod zaborami dominowała bieda i bezrobocie. Wyzysk ekonomiczny człowieka łączył się z jego degradacją. Wczesny rozkwit kapitalizmu owocował nierównościami uderzającymi w godność ludzką, marginalizując ludzi bezdomnych, biednych, niepełnosprawnych i głodujących. Jednakże o polityce społecznej zaczęto mówić dopiero po 1918 r. Nowa suwerenna władza wprowadziła Polskę w 1919 r. do Międzynarodowej Organizacji Pracy. Wraz z odzyskaniem niepodległości Polska odziedziczyła trzy różne systemy opieki społecznej¹⁹. Zadaniem władz było ujednolicenie tych trzech systemów. Stwarzało to spore problemy, gdyż były one nierównomiernie rozwinięte.

Dzięki dokonaniom uczonych i działaczy w zakresie polityki społecznej w czasie zaborów i I wojny, po odzyskaniu niepodległości powstały Instytuty Gospodarstwa Społecznego (IGS). IGS były to ośrodki badawcze, które zajmowały się takimi kwestiami jak warunki życia, pracy i ówczesne kwestie społeczne²⁰. Na początku rozszerzano obowiązywanie aktów prawnych państw zaborczych na kolejne obszary nowej Polski. Po pewnym czasie projektowano również nowe, polskie rozwiązania²¹. W latach 1918–1926 zostaje wprowadzone nowe ustawodawstwo socjalne. Prawa socjalne zostają wpisane do Konstytucji. Określenie ujednoliconych zasad pomocy i opieki społecznej zostało zawarte w 1923 r. w ustawie o opiece społecznej, powołanej na mocy art. 44 Konstytucji. Organami odpowiedzialnymi do wykonywania zadań ustawy były:

- Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej,
- Ministerstwo Zdrowia Publicznego,
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

¹⁵ Falanster – projekt wspólnoty równych i wolnych ludzi zarządzającej własnym miastem, *Encyklopedia PWN*, PWN, Warszawa 1994.

¹⁶ W. Turnowiecki, *Polityka...*, s. 7.

¹⁷ www.osobistyrozwoj.pl/zus-panstwo-opiekuncze-bismarck/ dostęp: 08.01.2015.

¹⁸ W. Turnowiecki, *Polityka społeczna...*, s. 8.

¹⁹ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka...*, s. 37–39.

²⁰ J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce...*, s. 49.

²¹ www.ptps.org.pl/index.php?id_strony=14 dostęp: 06.01.2015.

Dodatkowo do pomocy powołano organ doradczy i opiniujący zwany Radą Opieki Społecznej. Wszystkie działania z zakresu pomocy społecznej finansowane były z budżetu środków komunalnych oraz państwa. Placówki i instytucje prowadzone były przez organizacje społeczne, zakony, samorządy terytorialne, fundacje²².

Od 1926 do II wojny światowej nastąpiła minimalna realizacja funkcji opiekuńczych. Był to efekt kryzysu gospodarczego oraz narastających problemów społecznych takich jak: ubóstwo, bezdomność, bezrobocie, brak dostatecznej ochrony pracy, zewnętrzne migracje zarobkowe²³. W czasie II wojny światowej, Polska została ponownie podzielona między okupantów. Zaostrzyły się kwestie społeczne. Na polski powojenny system polityki duży wpływ miał ustrój polityczno-gospodarczy PRL oraz uzależnienie ideologiczno-polityczno-gospodarcze od ZSRR. Dynamika państwowej polityki społecznej do lat 80. polegała w większości na rozwijaniu ustawodawstwa socjalnego m.in. w zakresie podmiotowym ubezpieczenia społecznego przy bardzo ograniczonej demokracji przemysłowej²⁴. Wadą pomocy społecznej w Polsce Ludowej była centralizacja oraz nadmierne resortowe rozproszenie działalności socjalnej. Aparat administracyjny był biurokratyzowany i nie dysponował wykwalifikowaną kadrą. Likwidacja instytucji kościelnych również ograniczyła pole działania pomocy potrzebującym. Niepaństwowe obszary polityki społecznej prawie całkowicie zanikły, co jednak nie znaczy, że nie było ich wcale, np. Polski Komitet Pomocy Społecznej, Polski Czerwony Krzyż czy Towarzystwo Przyjaciół Dzieci funkcjonowały cały czas. Duże rozwijające się zakłady przemysłowe przejmowały realizację usług socjalnych na rzecz swoich pracowników oraz emerytów i rencistów²⁵.

Lata 1945–1989 można było kojarzyć z przedmiotowym traktowaniem ludności. Państwo „wiedziało” lepiej co jest potrzebne każdemu obywatelowi. Od 1989 r. w Polsce realizuje się inny model polityki społecznej, który J. Auleytener określił jako „rynkowy model opiekuńczości dostosowawczej”, na który składa się wpisanie w nową Konstytucję prawa socjalnego oraz kilkanaście ustaw społecznych i ratyfikowana częściowo w 1997 roku Europejska Karta Społeczna Rady Europy – powstała już w 1961 roku.

Kolejne lata 1989–1993 to okres kryzysu transformacyjnego (transformacja ustrojowa)²⁶ oraz spadku dochodów, a w polityce społecznej okres ochrony grup najbardziej dotkniętych skutkami przemian. Pierwsze nowe ustawy w zakresie polityki społecznej (lata 1989–1991) to między innymi ustawa o zatrudnieniu i ustawa o pomocy społecznej co skutkowało budową ośrodków pomocy społecznej w każdej gminie.

Lata 1994–1997 to okres dynamicznego rozwoju gospodarczego. Dostosowywanie przygotowanych reform (zmieniających instytucje zabezpieczenia społecznego) do gospodarki rynkowej. Powołanie w 1994 roku Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodar-

²² www.rynekpracy.org/x/543528, dostęp: 06.01.2015.

²³ W. Turnowiecki, *Polityka...*, s. 8.

²⁴ www.ptps.org.pl/index.php?id_strony=14, dostęp: 06.01.2015.

²⁵ www.rynekpracy.org/x/543528, dostęp: 06.01.2015.

²⁶ „Okres transformacji był i jest szczególnie ważny dla Polski i całej Europy. Dzięki zmianom zachodzącym w Europie Środkowej i Wschodniej wiele narodów zyskało wolność, suwerenność, a w związku z tym możliwość kształtowania otaczającej rzeczywistości”. M. Onufer, s.135, <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/34839/012.pdf> dostęp: 20.03.2015.

czych oznaczało również krok w kierunku większej demokratyzacji transformacji ustrojowej, za której symboliczne i wstępne zakończenie można uznać przyjęcie Konstytucji w 1997 roku.

Lata 1998–2002 stanowiły okres wprowadzenia rynkowo zorientowanych i decentralizacyjnych reform polityki społecznej (ograniczone finanse publiczne, spowolniony wzrost gospodarczy),

Od 2003 roku rozpoczął się okres wpływu przygotowań i akcesji z UE²⁷. W nauce o polityce społecznej ukazują się nowe ujęcia, realizowane są kontakty międzynarodowe.

W międzyczasie w latach 1990–2006 wprowadzano ważne reformy państwa. Rząd powstały w wyniku koalicji Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności przeprowadził cztery radykalne reformy struktury administracyjnej państwa, ubezpieczeń społecznych (głównie emerytalnych), opieki zdrowotnej i szkolnictwa²⁸. Mowa o nowych ustawach: o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, o świadczeniach na rzecz rodziny, o pomocy społecznej oraz o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także o zatrudnieniu socjalnym. W roku 2005 po wyborach wygranych przez partię Prawo i Sprawiedliwość kolejnym, udogodnieniem miało być tak zwane „becikowe” czyli świadczenie pieniężne z tytułu urodzenia dziecka oraz dodatkowe ulgi podatkowe na dzieci.

Kolejnym najważniejszym założeniem było to, że praca jest źródłem dobrobytu – zatrudnienie w sposób istotny zmniejsza ryzyko ubóstwa i wykluczenia²⁹. Na angażowanie się władz publicznych w nową pro-aktywną politykę mają niewątpliwie wpływ nowe źródła finansowania, związane z członkostwem w UE.

Zaangażowanie instytucji międzynarodowych w kształtowanie wspólnej polityki społecznej jest bardzo ważne. Najważniejszą z globalnego punktu widzenia wyzwań i problemów społeczno-ekonomicznych jest międzynarodowa instytucja ONZ (Organizacja Narodów Zjednoczonych). Głównymi celami ONZ jest utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, rozwijanie przyjaznych stosunków między państwami, współpraca międzynarodowa, koordynowanie działań państw świata³⁰. Podmioty UE realizujące działania polityki społecznej można podzielić na główne organy wspólnotowe czyli: Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski, Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Kolejnym podmiotem UE są komitety doradczo-konsultacyjne a w nich: Ekonomiczno-Społeczny; ds. Zatrudnienia; ds. Ochrony Socjalnej. Realizacją polityki społecznej zajmują się również Agencje wspólnotowe czyli: Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego; Europejska Fundacja Kształcenia; Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy oraz Europejskie Centrum Monitorowania Zmian. Dzięki działalności tych instytucji można lepiej i aktywniej prowadzić politykę społeczną, która będzie efektywniej minimalizować kwestie społeczne³¹.

²⁷ http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_06/i-1249.pdf, dostęp: 06.01.2015.

²⁸ www.ptps.org.pl/index.php?id_strony=14, dostęp: 06.01.2015.

²⁹ <http://rynekpracy.org/x/543528> dostęp: 08.01.2015.

³⁰ R. Gabryszczak, D. Magierka, *Europejska polityka społeczna*, Difin SA, Warszawa 2011, s. 15.

³¹ R. Gabryszczak, D. Magierka, *Europejska polityka...*, s. 17.

Cele i zadania polityki społecznej

Cytując Józefa Orczyka: „... naczelnym celem polityki społecznej było i jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego, w tym przede wszystkim ekonomicznego, poprzez wytworzenie i utrzymanie sieci zobowiązań gwarantowanych przez państwo (niekiedy przez nie bezpośrednio realizowanych)...”³². Julian Auleytner definiuje politykę społeczną jako działalność państwa i samorządowych organizacji pozarządowych, których celem jest wyrównanie szans życiowych grup społeczeństw ekonomicznie i socjalnie najsłabszych. Cele polityki społecznej można podzielić na dwie klasy. Pierwsza związana jest likwidacją zła społecznego (np. walka z ubóstwem, usuwanie i łagodzenie tego zjawiska poprzez konkretne działania państwa). Druga dotyczy kreowania dobra społecznego (np. urzeczywistnienie sprawiedliwości społecznej, optymalizacja podziału pomyślności).

Według J. Auleytnera celami szczegółowymi polityki społecznej są:

- wyrównywanie warunków życia poprzez zaspokajanie potrzeb ludności w różnym wieku,

- usuwanie nierówności społecznych,
- asekurowanie przed zagrożeniami,
- tworzenie równego dostępu w korzystaniu z obywatelskich praw.

Z kolei K.A. Wojtaszczyk cele polityki społecznej opisuje następująco:

- zapewnianie bezpieczeństwa socjalnego,
- realizowanie zasad sprawiedliwości społecznej,
- organizowanie postępu społecznego,
- zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich.

Kategoria celu może być stosowana do opisywania i wyjaśniania działania, spełniając nie tylko normatywne funkcje. Celem może być również propagowanie takich wartości jak: równość, godność, wspólne dobro, podmiotowość, solidarność, wolność, interes, szczęście, samorealizacja.

Cele polityki społecznej mogą być realizowane poprzez wykorzystywanie instrumentów posiadanych przez organy władcze np.: ustawodawstwo społeczne, służby społeczne i wszelkie usługi społeczne, infrastruktura społeczna i system podatkowy

Instrumenty możemy również podzielić na:

- Ekonomiczne: regulują dostęp do dóbr będących wytworem gospodarki (m.in. zasad wynagrodzenia za pracę, zasad opodatkowania dochodów i wydatków, uprawnień do świadczeń społecznych).

- Prawne: regulacje składające się na państwowy system prawny, które mniej lub bardziej bezpośrednio określają uprawnienia i zachowania obywateli związane z zaspokajaniem ich potrzeb (m. in. prawa i wolności obywatelskie, prawa socjalne, regulacje prawne dotyczące poszczególnych dziedzin życia, prawo pracy, prawo rodzinne).

- Informacyjne: dysponują nimi wszystkie podmioty dopuszczone do głosu przez państwo (czasem uznawane za nielegalne, jak opozycja demokratyczna). Można tutaj wyróżnić informacje przekazywane za pośrednictwem systemu szkolnego, mass media.

³² J. Supińska, *Debaty o...*, s. 14–15.

• Kadrowe: „czynniki ludzkie” (m.in. politycy, parlamentarzyści, związkowcy, służby społeczne, lekarze, doradcy ubezpieczeniowi, nauczyciele, wolontariusze).

• Kształtowanie przestrzeni: planowanie, tworzenie infrastruktury³³.

Do zadań polityki społecznej należy również:

• postgnoza – zbadanie co było dawniej,
• diagnoza – ustalenie stanu faktycznego, jak jest, jakie istnieją ograniczenia swobody działania reformatorskiego, jakie są siły i morale sojuszników i przeciwników różnych wariantów reformy itd.,

• prognozowanie – zakładanie różnych wariantów jak może być,
• programowanie – obmyślanie pożądanej przyszłości; po co i dlaczego można przekształcać rzeczywistość jak i z kim najlepiej za to się zabrać,
• ewaluacja – ciągle kontrolowanie, ocenianie co naprawdę daje nam ta polityka.

Polityka społeczna może być obserwowana i analizowana w różnych skalach terytorialnych:

- Lokalnej – wieś, miasto, gmina, powiat, organizacje pozarządowe,
- Regionalnej – województwo, samorządy i organizacje pozarządowe,
- Krajowej – państwo, sejm, senat, urząd prezydenta, rząd i jego agendy,
- Ponadnarodowej – Unia Europejska
- Globalnej – Organizacja Narodów Zjednoczonych³⁴.

Podział ten ułatwia samorządom terytorialnym jak i jednostkom pomocniczym określić kto jakimi działaniami, w jakim zakresie terytorialnym powinien się zajmować.

Wyżej wymienione podmioty możemy sklasyfikować według ich funkcji:

- podmioty ustalające prawo – sejm, senat, prezydent, rada ministrów, ministrowie
- podmioty realizujące cele polityki społecznej wynikające z ich statutowych obowiązków m.in: ministerstwa, urzędy wojewódzkie, samorządy terytorialne, szkoły, uniwersytety,
- podmioty pozarządowe: fundacje, związki zawodowe, stowarzyszenia,
- zakłady pracy (publiczne i prywatne).

Skuteczność polityki społecznej zależy od właściwej hierarchii tych instytucji – hierarchia wynika z ich roli i skali działania. Działalność tych wszystkich podmiotów oparta jest na wzajemnej współpracy. Mechanizm współpracy powinien integrować podmioty polityki społecznej³⁵. Można tutaj wskazać na zasadę subsydiarności „– grupy większe, o szerszych celach, nie powinny przejmować zadań grup mniejszych, o celach bardziej szczegółowych, – grupy większe powinny spełniać tylko takie zadania, z którymi grupy mniejsze nie mogą sobie poradzić samodzielnie, – grupy większe powinny pomagać mniejszym w osiągnięciu ich celów”³⁶.

³³ J. Supińska, *Debaty o...*, s. 46–52.

³⁴ <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/psiks/ps/wyklad01.pdf>, dostęp: 7.01.2015.

³⁵ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna...*, s.16–17.

³⁶ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995, s. 11–35.

Modele polityki społecznej

Polityka społeczna jest przede wszystkim działalnością praktyczną. Modele polityki społecznej mogą ułatwić zrozumienie jej złożoności. Model w nauce służy jako narzędzie do klasyfikacji zjawisk rzeczywistych w celu późniejszej rekonstrukcji i analizy tych zjawisk oraz służy do odzwierciedlenia wyobrażeń o rzeczywistości przyszłej, do której się dąży – celem tego jest projektowanie przyszłych rozwiązań.

Możemy wskazać następujące funkcje polityki społecznej:

- opisową, która dzieli się na operacyjną i porównawczą,
- wyjaśniającą, która dzieli się na przyczynową i skutkową,
- normatywną, która dzieli się na ewaluacyjną i zalecającą³⁷,

Najbardziej znaczące klasyfikacje stworzyli: Richard Titmus, Norman Furniss i Timothy Tilton oraz Gösty Esping-Andersen.

Richard Titmus wyróżnił trzy modele polityki społecznej:

- Marginalny (rezydualny) według którego polityka społeczna może wkroczyć jedynie wtedy, gdy pomoc rodziny i rynek prywatny zawodzi.
- Motywacyjny (służebny) gdzie polityka socjalna traktowana jest jako dodatek do gospodarki „pełni wobec niej rolę służebną”, wzoruje się na ubezpieczeniach prywatnych, występuje nacisk na samopomoc społeczną. Formą postulowaną są dobrowolne ubezpieczenia.
- Instytucjonalno-redystrybucyjny, w którym polityka społeczna jest integralną instytucją w ramach danego społeczeństwa, co oznacza powszechny dostęp do świadczeń i usług według kryterium potrzeb. Odpowiedzialność za dobrobyt i bezpieczeństwo każdej jednostki ponosi społeczeństwo³⁸.

Zgodnie z klasyfikacją N. Furnissa i T. Tiltona, państwo może występować jako państwo: pozytywne – polityka społeczna ma chronić właściciela kapitału, obywatela przed ryzykiem związanym z „grą” sił rynkowych. Kolejne w podziale to państwo bezpieczeństwa socjalnego – celem, którego jest zagwarantowanie wszystkim obywatelom minimalnego dochodu. Na koniec wyróżniają państwo dobrobytu społecznego – jego celem jest wyrównanie warunków życiowych wszystkich obywateli³⁹.

Esping-Andersen zaproponował zastąpienie słowa „model” słowem „reżim”. Uznał, że państwo może traktować politykę społeczną w różnoraki sposób tworząc reżim:

- liberalny – świadczenia o charakterze pomocy społecznej dla obywateli o niskich dochodach. Bazuje na tym, że najlepszym sposobem zaspokajania potrzeb jest dobre funkcjonowanie rynku i pomoc rodziny, państwo odgrywa marginalną rolę,
- konserwatywno-korporacyjny – poziom świadczeń jest bezpośrednio związany z zatrudnieniem i sytuacją rodzinną – ich wysokość uzależniona jest od wysokości zarobków
- socjaldemokratyczny – zwany też instytucjonalno-redystrybucyjnym, głosi, że wszystkie problemy społeczne tworzą się na gruncie „systemu” nie jest to zależne

³⁷ http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele_ps.pdf, dostęp: 8.01.2015.

³⁸ W. Turnowiecki, *Polityka społeczna...*, s. 40–41.

³⁹ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna...*, s. 145.

od jednostki, państwo jest odpowiedzialne za sytuację, w jakich się znajdują obywatele i gwarantuje pomoc. Prawa socjalne przysługują każdemu nie tylko grupom najsłabszym ale nawet klasie średniej⁴⁰.

Przedstawione wyżej modele mają charakter idealny, ale w żadnym kraju realnie w pełni nie są wykorzystywane. W krajach Europy kontynentalnej przeważa model konserwatywno-korporacyjny⁴¹.

Podsumowanie

Polityka społeczna jako obszar przemysłów i badań oraz działania instytucji i praktyk rozwija się od XIX w. W poszczególnych krajach, w wymiarze międzynarodowym na poziomie lokalnym i globalnym. Polityka społeczna jest rodzajem polityki publicznej, łączy się z instrumentalnym wykorzystaniem władzy w państwie dla uzyskania wszechstronnego dobrobytu wszystkich obywateli⁴². Jest wiele różnych definicji polityki społecznej, każda z nich wyraża pewną filozofię jej roli w społeczeństwie, cele, zakres oraz metody ich realizacji. Cytując prof. Wacława Szuberta, polityka społeczna to „celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ, zmierzające do poprawy warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności, usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia”. W Polsce podobnie jak w innych krajach europejskich po okresie transformacji ustrojowej, nauka o polityce społecznej stanęła przed nowymi wyzwaniami. Przedmiotem jej zainteresowania stały się wcześniej niedostrzegane ryzyka socjalne oraz nierówności, wynikające z powiązań rynku i społeczeństwa. W każdej strukturze społecznej natykamy się na procesy marginalizacji oraz inkluzji⁴³. Działania polityki społecznej w każdym zakresie zmierzają do dobra wspólnego i eliminowania nierówności społecznych, zmniejszenia lub całkowitej likwidacji kwestii społecznych. Jest to działalność państwa oraz jego podmiotów, które dążą do tworzenia ogólnych warunków egzystencji ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych odwołujących się do równości i sprawiedliwości społecznej, które z kolei sprzyjają zaspokajaniu potrzeb społecznych na przystępnym poziomie⁴⁴.

Bibliografia

- Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2009.
Gabryszczak R., Magierka D., *Europejska polityka społeczna*, Difin SA, Warszawa 2011.
Kurzynowski A., *Polityka społeczna*, SGH, Warszawa 2001.
Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995.

⁴⁰ Tamże, s. 146.

⁴¹ http://biurosejmu.gov.pl/teksty_pdf_06/i-1249.pdf, s. 5–6.

⁴² G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna...*, s. 34.

⁴³ J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce...*, s. 137–138.

⁴⁴ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna...*, s. 11.

- Orczyk J., *Polityka społeczna, uwarunkowania i cele*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008.
- Supińska J., *Debaty o polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013.
- Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, GWSH, Gdańsk 2002.
- http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_06/i-1249.pdf.
- http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/modele_ps.pdf.
- <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/psiks/ps/wyklad01.pdf>.
- www.encyklopedia.pwn.pl.
- www.encyklopedia.pwn.pl/haslo/pomoc-spoeczna.
- www.osobistyrozwoj.pl/zus-panstwo-opiekuncze-bismarck/.
- www.ptps.org.pl/index.php?id_strony=14.
- www.rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf.
- www.rynekpracy.org/x/543528.

Książka wpisuje się w nurt rozważań na temat aktualnych procesów i zjawisk zachodzących w lokalnych i regionalnych społecznościach. Jej celem jest ukazanie różnych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego w ramach przysługującego mu prawa do tworzenia własnych rozwiązań i strategii w obszarze polityki społecznej. Autorzy zaprezentowali istotne problemy społeczne i możliwe metody radzenia sobie z nimi w skali lokalnej i regionalnej.



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-690-1



9 788379 696901